

**PATTI LONDOÑO JARAMILLO<sup>1</sup>**

Docente e investigadora de la  
Facultad de Finanzas, Gobierno y  
Relaciones Internacionales,  
Centro de Estudios y Proyectos Especiales,  
Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: pattilond@hotmail.com

<sup>1</sup> Las ideas expresadas solo comprometen a la autora.

**RESUMEN**

Este artículo se refiere a los informes presentados a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por los últimos cuatro secretaríos generales, en los cuales describen las actividades y los retos de la Organización. Estos informes introducen nuevas ideas y conceptos y han obligado a los países a incorporar diversos desafíos en sus relaciones y negociaciones. Una de las más importantes tendencias es la inclusión de la sociedad civil en las actividades del sistema como resultado de haber colocado al individuo en el centro de las prioridades y estrategias de las Naciones Unidas. También se describen rápidamente las propuestas de los secretaríos, sobre todo de las ideas que se desarrollan en el marco de la prevención de los conflictos y de la responsabilidad de proteger y darle seguridad a la sociedad.

**ABSTRACT**

This article deals with the reports that the last four Secretary Generals have presented to the General Assembly of the United Nations, as well as the challenges that the Organization faces and has faced. The reports introduce new ideas and concepts that have made it mandatory for member countries to accept challenges to the way they manage their international negotiations. One of the more important changes is to have made civil society an active player within the system, as a result of the fact that the United Nations has placed individuals at the center of its priorities and strategies. The article also describes the Secretary General's proposals within the framework of conflict prevention and the protection and security of society.

A través de los años, los secretarios generales de las Naciones Unidas han presentado informes a la Asamblea General que describen las actividades y los retos de la Organización. Desde el informe de Agenda para la Paz, tanto Boutros-Ghali como Kofi Annan, han elaborado informes a la Asamblea sobre temas puntuales que no necesariamente describen las actividades de la Organización. Estos informes introducen nuevas ideas y conceptos y han obligado a los países a incorporar diversos retos en sus relaciones y negociaciones. Una de las más importantes tendencias es la inclusión de la sociedad civil en las actividades del sistema, como resultado de haber colocado al individuo en el centro de las prioridades y estrategias de las Naciones Unidas.

Este proceso tiene aspectos positivos y negativos. Por un lado, contribuye con la revitalización de los trabajos de las Naciones Unidas para adaptarla a las necesidades del momento. Por otro lado, las ideas de los estados miembros dejan de ser las principales en la consideración de la Secretaría. Ha aparecido en los últimos años la tendencia de convocar grupos de expertos, asesores especiales, comisiones o "personas eminentes" para desarrollar temáticas que más tarde se le presentan a los estados. No todos los estados aceptan esta tendencia, en especial cuestionan la dinámica de las "personas eminentes". Quiénes son, con qué criterios se seleccionan, qué objetivos e ideas defienden, quién las selecciona, qué participación tienen los estados en la escogencia, etc. Éstos son algunas de las preocupaciones de algunos estados miembros que se convierten en simples observadores de los principales debates y dinámicas de la Organización.

Los informes de los secretarios han sido sobre temas diversos y se han referido a las acciones de la Organización. Han tratado temas como la paz, la democratización, el desarrollo, los niños en conflicto, los retos para el desarrollo y el manejo de los conflictos en África, la mujer, paz y seguridad o la prevención de conflictos armados. Dada la naturaleza, principalmente interna, de los conflictos de los últimos años, Naciones Unidas enfrenta tareas diversas y complejas y parece calar la creencia que la prevención de los conflictos es la mejor fórmula para hacer

de la ONU una organización más eficiente y creíble. La propuesta busca que el sistema internacional pase de una cultura de reacción a una de prevención.

En este artículo describiré rápidamente las propuestas de los secretarios generales sobre prevención e introduciré dos iniciativas relacionadas, que las complementan e intentan profundizar. Las ideas que se desarrollan en el marco de la prevención de los conflictos, de responsabilidad de proteger y de seguridad humana están estrechamente relacionadas y se podrían concebir dentro de un mismo continuo. Las presento de manera independiente, pues este artículo pretende únicamente introducir las. Asimismo, como son propuestas que provienen de diferentes fuentes, unas de la Secretaría General y otras de comisiones de la sociedad civil, es importante mantenerlas separadas. Sin embargo, se deben entender dentro de una misma dinámica y cada día más en la Organización se examinan en el mismo contexto.

Tanto la prevención de los conflictos, como la responsabilidad de proteger y la seguridad humana se enfocan, principalmente, en conflictos internos, que son la mayoría de los conflictos sucedidos en el sistema internacional en los últimos años. La mayoría de conflictos tomados como referencia ha sucedido en África y aunque algunos tienen dimensiones regionales e incluso internacionales, las dinámicas principales son internas, como por ejemplo en Somalia, Ruanda, Burundi, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Angola, Mozambique, Sierra Leone y Liberia.

Asimismo, las tres ópticas, prevención de conflictos, responsabilidad de proteger y la seguridad humana, defienden la soberanía del individuo y se fundamentan en la defensa de los derechos humanos, que no conoce fronteras nacionales. Las tres implican a la comunidad internacional en la solución de conflictos mediante dinámicas creativas que no necesariamente requieren de la movilización de fuerza, aunque ésta no se excluye. Medidas no militares como las sanciones y más recientemente las llamadas sanciones dirigidas son consideradas con interés. Las sanciones no deben entenderse como una herramienta de fácil aplicación, no

solamente por la complejidad de su manejo sino por los efectos que pueden tener sobre poblaciones enteras y sobre terceros.

A continuación presentaré las tres dinámicas como una contribución para entender la evolución de los conceptos que intentan definir el sistema internacional en la coyuntura del momento.

### 1. Prevención de conflictos desde la Secretaría General

Cuatro secretarios generales se han ocupado, de manera especial, del tema de la prevención de conflictos, en su búsqueda por crear un espacio para la acción de la Secretaría General. Ellos han sido: Dag Hammarskjöld, el segundo secretario, de Suecia; Javier Pérez de Cuéllar, el cuarto secretario, de Perú; Boutros Boutros-Ghali, quinto secretario, de Egipto, y Kofi Annan, sexto secretario, de Ghana.

#### DAG HAMMARSKJÖLD

En realidad, el primero en hablar de prevención fue Dag Hammarskjöld. En 1961, el Secretario General sueco pronosticó que el espacio de acción de la Organización radicaba en su capacidad para prevenir los conflictos. No tuvo tiempo para desarrollar sus ideas en un contexto internacional que todavía se gulaba por las políticas de confrontación de las grandes potencias. Años después, Ghali y Annan retomaron sus ideas y buscaron, en un contexto marcado por conflictos internos y transnacionales complejos, consolidar su papel dentro de la capacidad preventiva de la Organización para el manejo de conflictos.

En su informe de 1960, Hammarskjöld expresó: "la experiencia indica que la diplomacia preventiva... reviste especial importancia en aquellos casos en que cabe considerar que el conflicto original o bien es resultado de un vacío de poder

entre los bloques principales o trae consigo el riesgo de que se forme ese vacío. En estos casos toda acción preventiva debe encaminarse... a llenar el vacío de forma que no provoque, por parte de cualquiera de las principales potencias, una acción cuya iniciativa podría tener propósitos preventivos, pero originar al mismo tiempo contramedidas del otro bando". Las crisis del Suez, Gaza, Líbano, Jordania, Laos y Congo merecían un tratamiento de diplomacia preventiva y era posible tener éxito siempre y cuando se cieran los espacios políticos para aplicarla. La diplomacia preventiva tenía la premisa de la cooperación internacional para el mantenimiento de la paz, el progreso y la justicia e independientemente de cómo evolucionarían las Naciones Unidas, ésta era la única certeza del momento<sup>2</sup>.

Hammarskjöld enmarcó la prevención en su contexto histórico. Ahora la prevención aparece como la fórmula para mantener al sistema de las Naciones Unidas activo en la solución de conflictos, en especial en aquellas crisis en las cuales los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no parecen tener intereses fundamentales.

#### JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

Javier Pérez de Cuéllar fue menos explícito que Hammarskjöld o sus predecesores en cuanto a orientar a la organización hacia el trabajo preventivo. Sin embargo, la gran mayoría de sus reflexiones críticas buscan crear un nicho de acción para la Organización, y superar así la parálisis frecuente del sistema originada en la confrontación de las potencias. Le preocupó la incapacidad de las Naciones Unidas para mantener la paz y servir de foro para las negociaciones fundamentales del sistema. Quería ver a la Organización como un instrumento de paz y cambio racional.

<sup>2</sup> Dag Hammarskjöld, *Introducción a la Memoria sobre la Labor de la Organización*, 1960. Documento A/1390/Add.1. Nueva York: Naciones Unidas, 1960, pág. 5.

<sup>3</sup> Dag Hammarskjöld, *Introducción a la Memoria sobre la Labor de la Organización*, 1960. Documento A/1390/Add.1. Nueva York: Naciones Unidas, 1960, pág. 8.

Para Pérez de Cuéllar, "intereses nacionales efímeros, viejos resentimientos y temores y diferencias ideológicas han empañado la visión de la Carta. ... La voluntad de conciliar diferencias, es débil o brilla por su ausencia y... el concepto de las relaciones mundiales dominadas por preocupaciones de seguridad nacional o enfocadas como una lucha de evolución impredecible entre grandes fuerzas ideológicas parece haber desplazado al de la nueva y esclarecida comunidad internacional prevista en la Carta".

Reafirmaba que "las fuerzas del nacionalismo y los temores por la seguridad nacional, lejos de disminuir después de la Segunda Guerra Mundial, se acrecentaron rápidamente. La incapacidad de la comunidad internacional para resolver muchos de sus problemas, ... dio origen a un proceso de exclusión de las Naciones Unidas y de recurso a otras medidas, la fuerza, la acción unilateral o las alianzas militares enfrentadas, que debilitaron la fe en la Organización".

Para que la Organización no quedara relegada a un segundo plano era urgente encontrar temáticas que permitieran una mayor acción sin afectar el poder directo y las agendas de los cinco miembros permanentes. En este contexto, temas como el desarme, la pobreza, la inequidad, los derechos humanos son fortalecidos para su tratamiento dentro de la Organización. Para el secretario peruano, un sistema internacional no sería estable hasta que existiera un mecanismo real y confiable de mantenimiento de la paz, hasta que el desarme y la limitación de armamentos fueran concertados y hasta que el desarrollo de un sistema económico justo y eficaz no comandara las relaciones entre los Estados.

Todos estos son los temas actuales de la prevención de conflictos.

Para Pérez de Cuéllar, "mientras que antes se consideraba a la Organización una torre de Babel, y en el mejor de los casos, un lugar de reunión para negociaciones

<sup>4</sup> Javier Pérez de Cuéllar, *Memoria sobre la Labor de la Organización*, 1983. Nueva York: Naciones Unidas, 1983, pág. 15.

<sup>5</sup> Javier Pérez de Cuéllar, *Memoria sobre la Labor de la Organización*, 1984. Nueva York: Naciones Unidas, 1984, pág. 5.

<sup>6</sup> Javier Pérez de Cuéllar, *Memoria sobre la Labor de la Organización*, 1984. Nueva York: Naciones Unidas, 1984, pág. 7.

diplomáticas frecuentemente infructuosas, actualmente (a principios de los noventa) se ve a las Naciones Unidas como un centro para la concertación de acuerdos y la adopción de decisiones, un muro de contención al caos en las relaciones internacionales, y la única institución que mejor puede velar porque el accionar de las naciones se rija por el derecho internacional y responda a los dictados de la justicia." Si bien, la Organización sufre aún de negociaciones infructuosas, también, con sus deficiencias y fortalezas, es considerada hoy por hoy como una fuerza legítima de acción internacional. La crisis de Iraq de 2002 y 2003 así lo demostró. Una acción liderada por la ONU era considerada legítima mientras que por fuera de ésta era altamente cuestionada.

#### BOUTROS BOUTROS-GHALI

La propuesta central de Boutros-Ghali fue la Agenda para la Paz<sup>7</sup> en la cual la "diplomacia preventiva, pasó de ser un concepto vago e indefinido, a ser considerada como un ámbito esencial para la acción práctica". Las formas de diplomacia preventiva consisten en la prevención de conflictos, la investigación de hechos, los buenos oficios y la buena voluntad, la designación de enviados especiales en zonas de tirantez y las gestiones encaminadas a sentar en la mesa de negociaciones a las partes en un posible conflicto. Para Ghali, la diplomacia preventiva "es un proceso continuo que puede ir desde una breve conversación telefónica hasta el desplazamiento de unidades militares"<sup>8</sup>. En la Agenda para la Paz se indica que de las 21 operaciones desplegadas desde 1988, año que coincide con la distensión entre las potencias, 8 solamente se ocupan de conflictos entre estados y 13 actúan en conflictos internos. De las 11 operaciones desplegadas desde 1992 solamente 2 tenían un contenido internacional<sup>9</sup>. Se observa, entonces,

<sup>7</sup> Javier Pérez de Cuéllar, *Memoria sobre la Labor de la Organización*, 1990. Nueva York: Naciones Unidas, 1990, p. 45. Boutros Boutros-

<sup>8</sup> Ghali, *Agenda para la Paz*. Documento A/47/277 - S/24111. Nueva York: Naciones Unidas, 1995. Este informe tuvo dos resoluciones de la Asamblea General, A/47/120 A del 18 de diciembre de 1992 y A/47/120 B del 20 de septiembre de 1993.

<sup>9</sup> Boutros Boutros-Ghali, *Memoria sobre la Labor de la Organización*, 1993. Nueva York: Naciones Unidas, 1993, p. 107.

<sup>10</sup> Boutros Boutros-Ghali, *Memoria sobre la Labor de la Organización*, 1993. Nueva York: Naciones Unidas, 1993, p. 107.

<sup>11</sup> Boutros Boutros-Ghali, *Agenda para la Paz*. Documento A/47/277 - S/24111. Nueva York: Naciones Unidas, 1995, p. 9.

un cambio cualitativo de las actividades de paz y de ahí que las nuevas propuestas desarrollen actividades con poco nivel de aceptación años atrás.

Tanto el informe sobre la Agenda para la Paz como las resoluciones de la Asamblea General dieron el marco para la acción preventiva, las operaciones de establecimiento, de mantenimiento y de consolidación de la paz (*peace-making, peace-keeping, peace-building*) de las Naciones Unidas. Para Ghali, el mantenimiento y el establecimiento de la paz como creación de las Naciones Unidas, eran conceptos en transformación que recuerran retroalimentarse de la experiencia y las circunstancias del entorno. Las limitaciones de estas modalidades son la necesidad de acuerdo de las partes en un conflicto para permitir su funcionamiento.

En la nueva tipología de conflictos, estos mecanismos de mantenimiento y establecimiento no siempre eran los más efectivos, pues en ocasiones, no había quien aceptara la acción de la Organización. De ahí que la nueva generación de operaciones de paz dependa más de la información pública y del apoyo que reciba la ONU para realizar sus gestiones. En esta nueva generación, la recuperación del individuo y de la sociedad como centro de la escena multilateral es válida para legitimar mandatos y acciones tomadas para defender los derechos humanos. Este nuevo enfoque ha permitido en la última década actuar sin necesariamente tener el consentimiento del Estado, como en los casos de Somalia o Ruanda.

Para Ghali, la diplomacia preventiva era una de las posibles medidas para evitar que las controversias se transformaran en conflictos armados. Otras medidas pueden ser el despliegue preventivo de personal militar o de policía, las actividades preventivas de tipo humanitario en caso de refugiados o de consolidación que implican acciones económicas, políticas y sociales. Las medidas preventivas tienen características comunes en el sentido que dependen de la alerta temprana, implican una recolección de información sobre las causas y la naturaleza del conflicto y exigen el consentimiento de las partes o la parte en cuya jurisdicción han de aplicarse las medidas preventivas<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Boutros Boutros-Ghali, *Memoria sobre la Labor de la Organización*, 1995, Nueva York: Naciones Unidas, 1995, pág.2x3.

Por establecimiento de la paz (*peace-making*) se entiende "el recurso a medios diplomáticos para persuadir a las partes en un conflicto a poner fin a las hostilidades y a negociar el arreglo pacífico de su controversia"<sup>13</sup>. Mediante operaciones político-militares, se busca el mantenimiento de la paz por medios diplomáticos, la asistencia humanitaria y la consolidación de la paz.

Por consolidación de la paz (*peace-building*) después de los conflictos se entienden todas las medidas que busquen desmilitarizar, reglamentar las armas ligeras, llevar a cabo una reestructuración institucional, reformar la policía y a justicia, velar por el respeto de los derechos humanos, introducir una reforma electoral, observar las políticas para el desarrollo económico y social. Son todas las medidas más encaminadas a hallar soluciones de largo plazo que necesariamente involucran el funcionamiento político, económico y social del Estado en cuestión.

El mantenimiento de la paz (*peace-keeping*) ha sido la actividad tradicional en las operaciones de paz, que involucra el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el no uso de la fuerza, salvo en caso de legítima defensa o de operaciones bajo el capítulo séptimo de la Carta.<sup>14</sup>

Lo más significativo de las acciones preventivas ha sido la manera cómo le han permitido a las Naciones Unidas involucrarse en diversos conflictos en el mundo, en especial internos, sin el rechazo vehemente de los países miembros de la Organización que en una época valoraban el principio de no-injerencia en los asuntos internos. Ghali logró consolidar, en un mundo en distensión, una ambición de los secretarios generales, reivindicada especialmente por Dag Hammarskjöld y Javier Pérez de Cuéllar.

Boutros Boutros-Ghali armó una estructura que le permitió a las Naciones Unidas moverse en los ámbitos político, económico y social con la misma estrategia. Unió la paz con el desarrollo y éstos con la democracia. Esta agenda que parece prevenir

<sup>13</sup> Boutros Boutros-Ghali, *Memoria sobre la Labor de la Organización*, 1995, Nueva York: Naciones Unidas, 1995, pág.2x3.

<sup>14</sup> Boutros Boutros-Ghali, *Agenda para la Paz*, Nueva York: Naciones Unidas, 1995, pág.13-25.

del pensamiento idealista wilsoniano americano no logró hacerlo merecedor de un segundo mandato al frente de la Secretaría por oposición de Estados Unidos. Defendió en su Agenda para la Democratización, el último de su trilogía, luego de la Agenda para la Paz y la Agenda para el Desarrollo, que la democratización era un proceso que conducía hacia una sociedad menos autoritaria, más abierta y más participativa. Asimismo, consideró que la democracia era un sistema de gobierno con distintos mecanismos e instituciones, el ideal donde el poder político se basaba en la voluntad popular<sup>16</sup>.

### KOFI ANNAN

Kofi Annan ha concentrado su mandato en hacer de la prevención la regla y no la excepción en las acciones de la Organización. En el Consejo de Seguridad, en la medida en que sus informes e ideas puedan influir en la Asamblea General, convocando a los 191 miembros a respaldar sus propuestas y en la Secretaría General y el sistema de fondos, organismos, programas y organizaciones especializadas para coordinar esfuerzos en torno a las medidas, operaciones y estructurales de prevención.

Será recordado no sólo por contribuir con Boutros-Ghali en darle al África 15 años de reno en la Secretaría General y por qué no 20 años si Asia no encuentra candidato para sucederlo o si América Latina no se juega la carta en caso de que Asia decline nuevamente. También será recordado por sus esfuerzos en hacer de la prevención de los conflictos la pieza angular de su gestión, con la colaboración de los Estados, de las Organizaciones Regionales del Sistema de las Naciones Unidas, en general, y de la sociedad civil, en particular, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Este último aspecto es significativo pues le ha inyectado a la Organización una especie de "oenegeismo" impensable diez años atrás. Las organizaciones no gubernamentales se convierten, poco a poco, en actores centrales del sistema, tanto para tratar los conflictos desde una óptica estructural como operacional.

<sup>16</sup> Boutros Boutros-Ghali, *Agenda para la Democratización*, Nueva York: Naciones Unidas, 1996, pág. 1.

Para Kofi Annan, "la prevención de conflictos y el desarrollo sostenible y equitativo son actividades que se refuerzan mutuamente. La inversión en esfuerzos nacionales e internacionales en pro de la prevención de conflictos debe percibirse como una inversión simultánea en el desarrollo sostenible, puesto que este último florecerá mejor en un clima de paz sostenible"<sup>16</sup>.

Para Annan, la cultura de la prevención, con sus estrategias operacionales para solucionar crisis inmediatas y estructurales y llegar a los problemas de fondo, que en definitiva consisten en una inversión para el desarrollo sostenible, es fundamental para enfrentar los retos humanitarios producidos por la violencia o por desastres naturales, económicos, sociales, políticos y las guerras al interior de los países. Annan busca que la prevención sea la pieza angular del sistema de seguridad colectiva del siglo XXI<sup>17</sup>.

Las propuestas de Annan han sido complementadas por iniciativas provenientes de la sociedad civil, auspiciadas principalmente por algunos gobiernos de los países industrializados. Dentro de esta estructura lo más importante son los conceptos de buen gobierno y de derechos humanos. El buen gobierno para crear un sistema donde el régimen de la ley prevalezca igual que los derechos humanos y colocar los derechos del individuo en el centro del sistema. El mundo en desarrollo se convierte, una vez más, es un simple espectador de los análisis que se plantean sobre los problemas y conflictos que suceden en sus países y regiones.

## II. Responsabilidad para proteger

En 2001, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados presentó un informe que ha suscitado debate e interés en los miembros de la

<sup>16</sup> Kofi Annan, *Prevención de conflictos armados*, Nueva York: Naciones Unidas, 2002, pág. ix-x.

<sup>17</sup> Kofi Annan, *Prevención de conflictos armados*, Nueva York: Naciones Unidas, 2002, pág. 11.

Organización desde entonces<sup>18</sup>. El informe desarrolla una propuesta sobre intervención humanitaria, llamada en el estudio, *responsabilidad de proteger*.

El principio que emerge es que la intervención, con el propósito de protección humana, incluso la intervención militar en casos extremos, debe suceder cuando ocurre un gran daño a los civiles o cuando puede ocurrir y el Estado en cuestión es incapaz o no desea poner término al sufrimiento humano, o es él mismo el que lo ocasiona<sup>19</sup>.

Este nuevo principio involucra la responsabilidad de prevenir, de reaccionar y de reconstruir, con el propósito de construir una paz durable, promover el buen gobierno y el desarrollo sostenible<sup>20</sup>. Este enfoque por los mecanismos que sugiere, parte más de una óptica de coerción que de una de cooperación. De ahí que las medidas que se sugieran para lograr la protección del individuo y las comunidades, en países donde sus derechos son violentados por comisión u omisión del Estado, son de carácter sancionatorio y la cooperación en ámbitos sociales, económicos, humanitarios y políticos pasa a un segundo plano.

La responsabilidad de proteger implica evaluar los temas desde la óptica de las poblaciones vulnerables que necesitan apoyo y no desde la perspectiva de los que buscan la intervención. El objetivo es proteger comunidades de ser masacradas, mujeres de sufrir violaciones y niños de morir de hambre. La responsabilidad de proteger recae principalmente en los estados. Sin embargo, cuando éstos son incapaces o no desean ejercer esta responsabilidad, o el Estado mismo es el que ocasiona el sufrimiento, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de actuar en su lugar. La responsabilidad de proteger plantea los costos que se asumen al no actuar y los beneficios que se logran al hacerlo a tiempo<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> *Responsabilidad de Proteger*, Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, Canadá, 2001. Este documento se puede encontrar en [www.icj.org](http://www.icj.org).

<sup>19</sup> *Ibid.*, pág. 16.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pág. 39.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pág. 17.

Estos estudios surgen de las reflexiones posteriores al genocidio en Ruanda, en el cual la comunidad internacional no actuó para prevenirlo o para pararlo a tiempo. Kofi Annan era el entonces encargado en la Secretaría de las Operaciones de Paz y Ruanda era miembro no permanente del Consejo de Seguridad cuando el genocidio se llevaba a cabo. La inacción de la ONU se debió, en principio, a la falta de decisión del Consejo de Seguridad sobre la acción que se debía llevar a cabo en Ruanda y, en especial, sobre quién debía liderar dicha operación. Al no ser Ruanda un país fundamental en la geopolítica mundial, pocos eran los retos que significaba este conflicto interno para la política entre las grandes potencias. Sin embargo, significó una crisis humanitaria sólo comparable con genocidios como el de Kampuchea perpetrados por el Jemer Rojo. Cuando las proporciones de la crisis superaron todo límite, el Consejo decidió enviar una tardía operación de paz en 1994.

En este contexto, recordando el genocidio de Ruanda y para crear una conciencia sobre la necesidad de actuar antes de que otros hechos similares se repitan, la responsabilidad de proteger comenzó a tomar forma. Por su propósito equivale a una intervención humanitaria.

El tema de rendición de cuentas (*accountability*) es fundamental en este enfoque. Tanto los tribunales creados para juzgar los crímenes de guerra y contra la humanidad en Ruanda, la Antigua Yugoslavia, Sierra Leona y Camboya, como la Corte Penal Internacional, buscan llevar a la práctica el principio de rendición de cuentas y contra la impunidad.

El enfoque de la responsabilidad de proteger considera importante concentrarse en la solución de las causas profundas de los conflictos mediante medidas operacionales y estructurales. El informe sobre prevención de conflictos de Kofi Annan de 2001 también expone este aspecto<sup>22</sup>. Estas causas pueden ser la pobreza, la represión política, la distribución inequitativa de los recursos<sup>23</sup>. Las estrategias

<sup>22</sup> Kofi Annan, *Prevención de Conflictos Armados*, Informe del Secretario General, Nueva York: Naciones Unidas, 2001.

<sup>23</sup> *Responsabilidad de Proteger*, Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, Canadá, 2001, pág. 22.

deben orientarse hacia los derechos humanos, la protección de los derechos de las minorías y en la instauración de acuerdos políticos que incluyan a todos los grupos de la sociedad<sup>24</sup>.

La propuesta de la Comisión sobre Intervención y Soberanía de los Estados se estructura en torno a cuatro pilares: político, económico, jurídico y militar.<sup>25</sup>

#### A. Medidas políticas y diplomáticas

Significa entender las debilidades políticas de las estructuras de los países y, por lo tanto, involucra fortalecer o establecer, en caso de ausencia, instituciones democráticas y lograr construir capacidades locales y nacionales. Implica una revisión de constituciones para promover los mecanismos de alternar el poder. Asimismo, buscan la construcción de la confianza entre comunidades o grupos distintos. El apoyo a la libertad de prensa es fundamental en estas estrategias así como el imperio de la ley. Una condición *sine qua non* es la promoción de la sociedad civil. Dentro de las medidas de cooperación se pueden considerar la intervención directa del Secretario General, las misiones de reconocimiento, los grupos de amigos, las comisiones de personas eminentes, el diálogo y la mediación a través de los buenos oficios o los llamados internacionales. Las medidas coercitivas consisten en la aplicación de sanciones políticas, aislamiento diplomático, suspensión de la membresía a la organización, restricciones a los viajes y a los bienes de personas específicas, *"naming and shaming"*.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pág. 23.

<sup>25</sup> Las medidas mencionadas a continuación se estructuran a lo largo del informe sobre *Responsabilidad de Proteger*, Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, Canadá, 2001.

#### B. Dimensión económica

La dimensión económica se orienta a superar las dificultades económicas y la falta de oportunidades de la población. Involucra, dependiendo de los casos, asistencia al desarrollo y cooperación para enfrentar las inequidades en la distribución de los recursos y de las oportunidades. Significa considerar los términos de intercambio y el acceso a los mercados de los productos de los países en desarrollo dentro de las estrategias de prevención de conflictos. Ésta es, sin lugar a dudas, una reivindicación constante de mundo en desarrollo muy poco atendida por el mundo industrializado que todavía juega a la política de subsidios, en especial a los productos agrícolas.

La Comisión propone medidas económicas con alcances positivos como promesas de nuevas inversiones o de mejores términos de intercambio. Pueden ser coercitivas como sanciones comerciales y financieras, retiro de las inversiones, amenazas de retirar el apoyo del FMI y del Banco Mundial, reducción de la ayuda y de la cooperación. Lo curioso del Informe es que cuando se habla de cooperación, inversiones, etcétera, por lo general, se utiliza la palabra promesa. Es decir, que es poco probable que los alcances positivos jueguen un papel preponderante.

#### C. Dimensión jurídica

En el área jurídica implica la protección y el fortalecimiento de los mecanismos e instituciones jurídicas. Esto puede significar asegurar el imperio de la ley, la protección de la integridad y la independencia judicial, la promoción de la honestidad y de los mecanismos de rendición de cuentas en la aplicación de la ley. También implica mejorar las medidas de protección de los grupos vulnerables y, en especial, las minorías. Una labor fundamental es apoyar a las instituciones y organizaciones que trabajan por los derechos humanos en el ámbito local, nacional e internacional.



Alcances como la mediación, el arbitramento, fallos judiciales con el acuerdo de las partes involucradas, desplazamiento de monitores para verificar el cumplimiento de los estándares de derechos humanos hacen parte de las medidas de cooperación. Sin embargo, también existen medidas coercitivas como la imposición de sanciones jurídicas, establecimiento de tribunales para juzgar los crímenes contra la humanidad, establecimiento de la Corte Penal Internacional, las Convenciones de Ginebra y los Protocolos adicionales y otras convenciones como la de la Tortura, que estableció jurisdicción sobre los crímenes mencionados. La jurisdicción universal proviene del derecho internacional consuetudinario para genocidio y crímenes contra la humanidad.

#### D. Dimensión militar

Una serie de medidas importante se dirige hacia las reformas en el sector militar y de seguridad del Estado. Estas medidas comprenden la mejoría de la enseñanza y el entrenamiento de las fuerzas militares y la reintegración de los combatientes. También se orientan hacia el fortalecimiento de los mecanismos civiles de control, incluido el control presupuestal. Asegurarse que los servicios de seguridad sean responsables por sus acciones y operen dentro de la ley es un aspecto fundamental de la política que defiende los conceptos de responsabilidad de proteger vinculados a la prevención de los conflictos. La adhesión a los regímenes de no-proliferación, de control de armas y de desarme, es esencial en una política integral de prevención.

Las medidas militares incluyen desplazamientos preventivos o el uso de la fuerza. La intervención militar debe obedecer a ciertos criterios: autoridad correcta, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales, perspectivas razonables<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> *Responsabilidad de Proteger*, Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, Canadá, 2001, pág. 57.

Los desplazamientos preventivos involucran el traslado de tropa donde hay riesgo de que un conflicto haga irrupción, con el consentimiento del gobierno o de los gobiernos involucrados, con el propósito de prevenir el escalamiento de la situación hacia un conflicto armado. El efecto disuasivo radica en el interés que el Consejo de Seguridad manifiesta al autorizar el desplazamiento preventivo más que en la capacidad militar de la fuerza. También significa colocar a las partes involucradas bajo escrutinio internacional y la decisión de la comunidad internacional para tomar acción si se regresa a la violencia. Capacidad militar para monitorear sanciones y embargos, incluso en crisis humanitarias y para impedir que un conflicto traspase fronteras.

Para la Comisión, las operaciones para la protección humana se deben basar en los siguientes principios<sup>27</sup>: objetivos políticos y mandatos claros, recursos y reglas definidas, con comando militar unificado con recursos adecuados para ejecutar la misión. El objetivo de la protección humana es lograr el cumplimiento de los derechos humanos y el imperio de la ley. La intervención militar debe proteger a la población civil; regirse por el derecho internacional humanitario; coordinar con las organizaciones, autoridades y componentes civiles y militares.

Las dimensiones consideradas intentan hacer una reformulación integral de las estructuras de los estados. La reformulación intenta ajustar el manejo de conflictos a las directrices de buen gobierno. Se tiende a creer, en el sistema de la ONU y sus agencias, que las políticas de buen gobierno son la mejor garantía para la prevención de conflictos. Países sin pobreza, sin inequidad, sin autitarismo o despotismo, con una política centrada en los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley, son países que no deben presentar conflictos graves.

Varios ejemplos en el sistema actual demuestran lo contrario. Por ejemplo, los principales conflictos del África, - en la República Democrática del Congo, en Sierra Leone o en Angola - son conflictos producto de las riquezas en petróleo, minerales o diamantes. Al observar estos conflictos, se puede afirmar que la búsqueda de apropiación ilegal de las bonanzas de recursos lícitos e ilícitos de los países en

<sup>27</sup> *Ibid.*, pág. 57.

conflicto armado tiene un papel más definitivo en la extensión y continuación del conflicto que las precarias condiciones de gobernabilidad.

La Comisión propone considerar la soberanía como una responsabilidad, la responsabilidad de la comunidad internacional para prevenir, reaccionar y reconstruir cuando los estados sean incapaces o no deseen ejercer su responsabilidad de proteger; el acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad; el papel de las organizaciones no gubernamentales, en especial, en alerta temprana y para movilizar a la opinión pública nacional y extranjera en apoyo a las medidas preventivas; y la cooperación con el sistema de las Naciones Unidas<sup>29</sup>.

Lo anterior, no quiere decir que los Estados no tengan la obligación de cumplirles a los ciudadanos. Lo que significa, es que las políticas propuestas no necesariamente se ajustan a la naturaleza de los conflictos y de ahí las pocas posibilidades de lograr soluciones con este tipo de fórmulas concépticas por comisiones especiales que tienen más valor teórico que práctico.

### III. Seguridad humana

Relacionado con los temas de prevención de conflictos y responsabilidad de proteger, ha evolucionado el de seguridad humana. Algunos países crearon la Red de Seguridad Humana, que como tal se ha dirigido ante el Consejo de Seguridad<sup>30</sup>. Esta red busca un mundo donde las personas puedan vivir con seguridad y dignidad, sin pobreza y desesperanza. En un mundo así, a cada individuo se le garantizaría una vida sin temor y sin necesidades, con igualdad de oportunidades para desarrollar plenamente su potencial humano.

La seguridad humana significa una vida libre de amenazas profundas a los derechos de las personas, a su seguridad o incluso a sus propias vidas. Esta propuesta se transforma en una nueva medida de la seguridad mundial. La seguridad es el

<sup>29</sup> Para información se tomó de la página web [www.humansecuritynetwork.org](http://www.humansecuritynetwork.org)

sello distintivo de una vida sin temor, mientras que el bienestar es el objetivo de una vida sin necesidades. La seguridad humana y el desarrollo humano son dos caras de la misma moneda.

La Red de Seguridad Humana está conformada por países que se coordinan a través de los ministros de Asuntos Exteriores. A ella pertenecen Australia, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Países Bajos, Noruega, Suiza, Eslovenia, Tailandia y Sudáfrica como observador. La Red considera vital la participación de las Organizaciones No Gubernamentales en sus actividades. La Red surgió durante la campaña sobre las minas terrestres y fue lanzada oficialmente durante la reunión ministerial en Noruega en 1999. Las Conferencias de Ministros de Asuntos Exteriores se han celebrado en Bergen, Noruega (1999), en Lucerna, Suiza (2000), en Petra, Jordania (2001) y en Santiago de Chile (2002).

La Red busca la consolidación del sistema democrático, la defensa de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, el Estado de derecho, la cultura de paz, la solución pacífica de los conflictos y la prevención de los conflictos, el desarrollo humano sostenible para erradicar la pobreza y la desigualdad, la universalización de la Convención de Ottawa sobre las minas anti-personales, el establecimiento de la Corte Penal Internacional, la protección de los niños en los conflictos armados, el control de las armas pequeñas y ligeras, la lucha contra el crimen organizado internacional y la lucha contra el SIDA.

Aparte de la Red, existe la Comisión de Seguridad Humana, conformada por una serie de individuos y organizaciones de la sociedad civil, establecida a raíz de la Declaración de la Cumbre del Milenio, que colabora con el sistema de las Naciones Unidas. La Comisión trabaja en dos frentes que buscan proteger al individuo en situaciones críticas. Por un lado, busca erradicar el miedo y la inseguridad provenientes de la violencia y el conflicto. Se dirige hacia las necesidades de seguridad de individuos y comunidades en situaciones extremas como desplazamiento, discriminación y persecución. En breve, intenta proteger a las víctimas de la violencia, los refugiados y los desplazados internos<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Human Security Now. Commission on Human Security, protecting and empowering people. New York: 2003, págs. 6-13.

Por otro lado, hace la vinculación de seguridad humana y desarrollo. El proyecto se dirige hacia la interrelación entre seguridad y las necesidades de desarrollo que se deben realizar para hacer frente a la solución de los conflictos. Es decir, que se interesa por los temas de pobreza, salud, educación, disparidades de género y otros tipos de desigualdad.

La Comisión moviliza opinión pública en torno a estos propósitos; desarrolla el concepto de seguridad humana como una herramienta operacional para la formulación política y su aplicación; y propone un programa de acción concreto para responder a las amenazas a la seguridad humana. Recibe fondos de los gobiernos de Japón y Suecia, de las Fundaciones Rockefeller y Greentree y del Banco Mundial<sup>21</sup>.

La Comisión centra su análisis en la seguridad del individuo y de la comunidad y no en la del Estado. Su preocupación es el individuo y la comunidad más que el Estado. Las amenazas a la seguridad de las personas no siempre son seguridades al Estado. Se introducen actores diferentes de los estados. No significa simplemente proteger a los individuos, pero darles las herramientas para defenderse. Más que fronteras seguras, introduce los temas de polución ambiental, terrorismo transnacional, movimientos masivos de la población, e incluso el SIDA. En especial, desarrollan la idea de la necesidad de los individuos y las comunidades para fortalecer su propia seguridad<sup>22</sup>.

Esto proviene de la realidad actual cuando son los conflictos internos los que implican amenazas a la paz y seguridad internacionales. En la nueva dinámica internacional, la exclusión de las comunidades de los beneficios del desarrollo contribuye a crear tensiones, violencia y conflictos al interior de los estados. La paz y la estabilidad y la solución de conflictos internos se crean con el respeto de los derechos humanos, el desarrollo equitativo e incluyente, el respeto de la dignidad humana y la diversidad. Asimismo, es fundamental enseñar a las comunidades a

<sup>21</sup> *Ibid.*, págs. 152-153

<sup>22</sup> *Ibid.*, pág. 3.

tomar decisiones con suficiente información y actuar en beneficio propio. El reto es como lograr que las Naciones Unidas sean más efectivas en la prevención y manejo de conflictos y en la protección de las personas en las distintas comunidades y naciones.

La seguridad humana no se puede entender sin la protección de los derechos humanos. Lo anterior no sorprende, pues los derechos humanos son, hoy por hoy, el centro de preocupación de la comunidad internacional. Las distintas estrategias de acción para el manejo de conflictos internos, regionales o internacionales se fundamentan en los derechos humanos o tienen componentes esenciales de derechos humanos. Puesto que los derechos humanos no conocen fronteras nacionales, argumentos como los asuntos internos de los países o la soberanía de los estados no pueden ser invocados. El tema de los derechos humanos permite a las organizaciones internacionales, tener una gran movilidad y creatividad para el manejo de conflictos. Este tema es la pieza angular de la propuesta de prevención de la Secretaría General, de la responsabilidad de proteger y de la seguridad humana.

#### IV. Reflexiones finales

Kofi Annan ha afirmado en distintas oportunidades, que es urgente defender la soberanía del individuo por encima de la soberanía de los estados, en especial cuando se trata de defender la integridad y la seguridad de las poblaciones. La seguridad humana, los derechos humanos y el desarrollo sostenible están estrechamente vinculados en estas tres propuestas.

El énfasis en el debate de seguridad cambia de tener a la seguridad territorial en el centro, seguridad a través de armamento hacia seguridad a través del desarrollo humano con acceso a alimentos, trabajo y seguridad ambiental. Los componentes fundamentales de la seguridad humana son la seguridad de las

personas contra las amenazas a la vida, a la salud, a su vivienda, a su seguridad personal y su dignidad humana; que pueden ser violentadas por agresión externa, pero también por factores internos.

Lo anterior significa proteger a los individuos de inseguridades crónicas como el hambre, las epidemias, la vivienda inadecuada, el crimen, el desempleo, el conflicto social y los riesgos ambientales. Ningún Estado de la comunidad internacional puede descuidar la responsabilidad de crear mejores condiciones sociales y económicas para la población. Los esfuerzos deben traspasar la retórica. De otra forma, la comunidad internacional asume la responsabilidad de proteger a individuos y comunidades y velar por su seguridad humana.

Si bien estas propuestas son construcciones recientes tienen una gran influencia en las organizaciones internacionales y, en especial, en los países industrializados, mayores donantes del sistema de las Naciones Unidas. Con estas iniciativas los temas de buen gobierno, desarrollo sostenible y seguridad se complementan y condicionan mutuamente. Es importante conocerlas y estar preparados para ajustarse a sus preceptos dentro de una comunidad internacional que con el tiempo ha unificado iniciativas y acciones para hacer de la soberanía del individuo una realidad.